PN ABY-665
90588

DAE

DAE Biennale 1995

Tours, France, 18-22 Octobre 1995

LE PROCESSUS D'ELABORATION D'UNE POLITIQUE EDUCATIVE EN AFRIQUE

Le cas de Maurice

Percy Selwyn

Les points de vue et opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués à la DAE, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute autre personne agissant au nom de la DAE.

La rédaction des études de cas a bénéficié d'un soutien financier et administratif considérable de la part le l'Agence des Etats-Unis pour le développement international pour la préparation des études de cas, et de la DAE pour l'organisation des ateliers d'auteurs. La DAE reçoit le soutien financier des organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherche pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Overseas Development Administration britannique ; la Fondation Rockefeller ; l'Agence suédoise de développement international ; le ministère suisse des Affaires étrangères ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Agence des Etats-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique 1995

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
c/o UNESCO: Institut international de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

SOMMAIRE

1 - LE CONTEXTE 2

2 - AVANT LE SCHÉMA DIRECTEUR 4
Le contexte éducatif 4
Activités de planification antérieures au Schéma directeur 5

3 - LES ORIGINES DU SCHÉMA DIRECTEUR 8

4 - OBJECTIFS ET STRUCTURE 10

5 - LES DIFFÉRENTS STADES DE LA PLANIFICATION 12
Identification d'un problème 12
Analyse des données 12
Formulation de propositions 13
Incorporation des solutions 14
Conclusions 14

6 - LE PROCESSUS DE PLANIFICATION 16
Appui institutionnel et politique 17
Autres contributions 18
Données 18
Appui administratif 18
Ressources provenant d'autres ministères 18
Le temps considéré comme une ressource 18
Coordination et direction 19
Coopération internationale 20

7. CONCERTATION ET COMPROMIS 22

8. DEUX DOMAINES PROBLÉMATIQUES 24
Les enseignants 24
L'impact budgétaire 25

9. MISE EN OEUVRE 26

10 - RÉFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION 29

1 - LE CONTEXTE

1.1 Les changements intervenus dans l'économie et les structures sociales de la République de Maurice au cours des dernières décennies peuvent se résumer comme suit:

> «Jusqu'à une époque récente, l'économie et la société de Maurice ont été déterminées par trois facteurs principaux : sa superficie, son isolement et son système colonial. A cause de sa faible superficie, de son marché intérieur limité et de l'étroitesse de sa gamme de ressources, son économie était à la fois spécialisée et dépendante en grande partie des exportations et des importations. A cause de son isolement – notamment avant l'expansion des transports aériens – elle est restée à l'écart des grands courants d'idées nouvelles. Les puissances coloniales ont développé la culture du sucre et introduit dans le pays des esclaves – et ultérieurement une main-d'oeuvre sous contrat d'origine indienne – pour les faire travailler dans les champs de canne à sucre. Elles ont aussi oeuvré en liaison étroite avec une oligarchie de planteurs qui contrôlait la totalité de l'économie, et elles ont contribué à sa protection. Aussi, lors de son accession à l'indépendance, Maurice possédait-elle une économie plus ou moins statique fondée sur la monoculture. De nombreux emplois étaient distribués sur des bases communautaires; d'une génération à l'autre, le progrès était lent et irrégulier.
>
> Depuis lors, les structures économiques et sociales ont changé radicalement. L'importance relative de la canne à sucre a connu un déclin sensible. En septembre 1967, 47 % des salariés des «*grandes entreprises*» étaient employés dans l'industrie sucrière; en 1992, cette proportion était tombée à 13,9 %. Au cours de la même période, la proportion des salariés employés à la production manufacturière s'est accrue de 5 %, passant à 38,7 %. En 1967, le sucre et la mélasse représentaient plus de 96 % du total des exportations, et le thé 2,8 %. Les exportations de produits manufacturés étaient insignifiantes. En 1992, le sucre représentait 29 % des exportations nationales, alors que les exportations en provenance du secteur des activités de transformation pour l'exportation (constituées essentiellement de produits de confection) constituaient 67 % de leur total.[1] »

1.2 L'économie mauricienne s'est donc diversifiée et a amélioré sa productivité au cours des dernières décennies. Pendant les années 1990, le PIB réel a augmenté de plus de 5 % par an. Le plein emploi est assuré. Les industries de services – notamment le tourisme et les services financiers – ont fait leur apparition. Mais, par-delà la croissance économique, Maurice a connu des changements sociaux de grande envergure. En particulier, la situation démographique a changé au point de devenir méconnaissable. Alors que le taux brut de natalité était d'environ 38,8 pour mille au cours des cinq années 1961-1965, il est tombé à 20 pour mille dans les cinq années 1986-1990. Le taux annuel d'accroissement naturel de la population est tombé de près de 3 % à 1,3 % au cours de la même période.

1.3 Le Schéma directeur pour l'éducation résume de la façon suivante cette évolution sociale :

> « La société mauricienne est beaucoup plus mobile qu'elle ne l'était il y a vingt ans. Les parents ont, pour leurs enfants, des ambitions plus diverses. Le développement économique a suscité l'apparition d'une gamme de professions plus vaste. Dans leur politique d'embauche, les entreprises nouvelles ou en expansion se préoccupent moins de l'origine ethnique des salariés et davantage des qualifications, notamment des diplômes universitaires. De ce fait, les jeunes ont de bonnes raisons d'avoir de plus hautes ambitions que leurs parents ne pouvaient en avoir. Maurice est donc en train de devenir rapidement une société concurrentielle de style occidental. »

1.4 Ces changements sont intervenus dans le contexte d'une structure politique hautement démocratique. Depuis l'indépendance, en 1968, des élections libres ont été organisées dans le cadre d'une Constitution qui garantit la liberté d'expression.

1.5 Trois éléments caractéristiques du contexte mauricien sont restés inchangés : la dimension restreinte du pays, son caractère pluriethnique et l'ouverture de son économie aux influences extérieures.

1.6 Avec une population de 1,1 million d'habitants vivant sur une superficie de 186.000 hectares, Maurice est un petit pays en termes géographiques et démographiques. Les petits pays ont tendance à avoir des économies «ouvertes».

Les pays qui possèdent une gamme de ressources étroite, un marché intérieur réduit et une faible population ont souvent une gamme d'activités restreinte. Etant spécialisés, ils sont dépendants des échanges avec le monde extérieur. Une proportion élevée du revenu national est générée par l'exportation de biens et de services; une proportion élevée des dépenses est consacrée à l'exportation de biens et de services... La contrepartie de (...) l'ouverture est que l'économie intérieure d'un grand nombre de petits pays est faiblement intégrée. L'offre intérieure n'est pas parfaitement adaptée à la demande intérieure; l'une et l'autre sont plus étroitement liées à des marchés situés à l'extérieur des frontières nationales.[2]

1.7 Les communications intérieures n'étant pas onéreuses, les décideurs et les consommateurs des services d'éducation peuvent sans difficulté être correctement informés. Cependant, au cours de la formulation des politiques, on a pu avancer que

> « Le nombre relativement limité des personnes qui participent à l'élaboration formelle des politiques à l'intérieur du système conduit à une identification beaucoup plus étroite des idées avec des individus donnés. Il en résulte que les politiques peuvent s'en trouver personnalisées dans une mesure que l'on a peu de chances de retrouver dans un système plus vaste. Cela peut constituer une force extrêmement positive si la personne à laquelle une politique est associée est respectée et dispose d'un statut élevé ... On ne peut réellement échapper à la nature très personnelle des petits systèmes. »

1.8 Un autre effet inhérent aux systèmes dont l'échelle est limitée et l'économie ouverte est la difficulté d'établir des prévisions. Dans les pays de ce type, la prévision est encore plus difficile, lorsque des décisions politiques et des événements importants surviennent à l'étranger, qu'elle ne le serait dans des pays plus vastes et plus peuplés. Deux exemples illustrent ce phénomène :

(a) Dans les années 40 et 50, la République de Maurice a été soumise à des pressions intenses en faveur de l'instauration de l'enseignement primaire universel. Le Gouvernement a réagi à ces pressions en construisant davantage d'écoles primaires. A l'époque, cette politique a fait l'objet de critiques. Certains ont soutenu qu'il convenait de faire plus d'efforts en faveur de de l'enseignement secondaire et technique, et qu'il était improbable que les personnes ayant un niveau d'instruction du niveau de la fin d'études primaires fassent l'objet d'une demande suffisante. Cependant, vingt ans plus tard, il apparaît que l'existence d'une fraction importante de travailleurs alphabétisés ait été un facteur crucial de la réussite du développement industriel de Maurice.

(b) Au début des années 80, Maurice se trouvait plongée dans une crise grave avec un taux de chômage élevé, et de graves problèmes de balance des paiements. Personne ne prévoyait alors qu'à la fin de cette décennie, le pays connaîtrait le plein emploi, ainsi qu'un taux de croissance annuel de plus de 5 % et une balance des paiements largement excédentaire. Ce changement est intervenu en grande mesure à la suite des décisions prises à l'extérieur du pays en matière de commercialisation et de production manufacturière.

Ce caractère imprévisible des événements cruciaux dans les systèmes économiques restreints et ouverts impose une contrainte majeure au processus de planification.

2 - AVANT LE SCHÉMA DIRECTEUR

Le contexte éducatif

2.1 Maurice dispose maintenant d'un Schéma directeur pour l'éducation qui montre que l'histoire de l'éducation de ce pays est celle d'une extension progressive de l'enseignement, autrefois au service d'un groupe privilégié, qui prend désormais en charge tous les enfants, sans distinction de classe, de sexe ou d'origine ethnique.

2.2 L'événement décisif a été l'adoption de la Constitution de 1948, qui accordait le droit de vote à toutes les personnes alphabétisées dans l'une des langues parlées dans le pays. «L'éducation pour tous» devint alors un slogan à fortes connotations politiques et une incitation, pour les opposants à l'oligarchie des planteurs et au système colonial, à oeuvrer en faveur de l'accès universel à l'éducation de base. Aussi, lors de son accession à l'indépendance en 1968, Maurice avait pratiquement réalisé la généralisation de l'enseignement primaire.

2.3 L'expansion de l'éducation primaire, qui est intervenue en grande mesure dans le secteur public, s'est accompagnée d'une prolifération des écoles secondaires privées. Cette évolution est le résultat de la décision prise par le gouvernement, en 1977, de payer les droits de scolarité de tous les élèves des écoles secondaires. L'année 1988 marque l'entrée en vigueur de la gratuité des cours dispensés à l'Université de Maurice. Ainsi, c'était désormais tout le système d'éducation, depuis le primaire jusqu'à l'université, qui bénéficiait des fonds publics.

2.4 En 1990, le système d'éducation mauricien présentait le profil suivant :

(a) Quelque 80 % des enfants fréquentaient des établissements préscolaires qui étaient financés essentiellement par les droits de scolarité. L'aide gouvernementale était constituée par la formation des enseignants, la fourniture de matériels d'enseignement et la mise à disposition de certains bâtiments.

(b) Dans leur quasi-totalité, les écoles primaires comptaient six classes et menaient au certificat d'enseignement primaire (Certificate of Primary Education – CPE). La proportion d'enfants qui échouaient au CPE après deux tentatives et abandonnaient le système d'éducation formel atteignait de 25 à 30 %.

(c) L'entrée dans l'enseignement secondaire dépendait de l'obtention du CPE; l'admission à une bonne école secondaire dépendait du classement des élèves au CPE. L'enseignement secondaire s'étendait sur sept années, dont cinq années conduisant au certificat d'études du premier cycle *(School Certificate)* et deux années supplémentaires menant au certificat d'études du deuxième cycle *(Higher School Certificate)*, titre requis pour l'entrée à l'université. Environ 80 % des élèves étaient inscrits dans des écoles secondaires privées (y compris les écoles confessionnelles). La qualité des écoles publiques était généralement considérée comme supérieure à celle des écoles privées, et l'admission à certains des établissements les plus prestigieux faisait l'objet de fortes pressions. Les écoles privées étaient presque intégralement financées par le Gouvernement, qui opérait par l'intermédiaire d'une organisation para-étatique, l'Office des écoles secondaires privées (Private Secondary Schools Authority).

2.5 L'Université de Maurice comptait cinq facultés : ingénierie, sciences, droit et gestion, lettres et sciences humaines, et agriculture. A celles-ci venaient s'ajouter le *Mauritius Institute of Education* (essentiellement destiné à la formation des enseignants), le *Mahatma Gandhi Institute* (lettres) et le

Mauritius College of the Air (spécialisé dans l'emploi des media dans l'enseignement). De nombreux jeunes se rendaient à l'étranger pour y suivre des études universitaires.

2.6 Les responsables de la préparation du Schéma directeur ont estimé que pour 1.000 enfants entrés dans la première classe de l'enseignement primaire, 734 étaient admis dans l'enseignement secondaire, 455 atteignaient la onzième classe sur lesquels 276 obtenaient le *School Certificate* et, parmi ceux-ci, 75 passaient le *Higher School Certificate*. Le pourcentage de jeunes de la tranche d'âge correspondante qui suivaient un enseignement supérieur à plein temps à Maurice était inférieur à 1 pour mille; même en tenant compte des cours à temps partiel, le taux d'inscription n'atteignait que 1,3 pour mille.

2.7 Ainsi, alors que le bilan de la République de Maurice en matière d'éducation de base était l'un des meilleurs d'Afrique, le système n'avait pas pu suivre l'évolution des besoins imposés par la croissance industrielle. Cette donnée a été l'un des grands thèmes autour desquels s'est effectué le travail sur le Schéma directeur. Ces statistiques montrent que les problèmes auxquels le système devait faire face, et qui étaient identifiés dans le Schéma directeur, méritaient attention :

(a) Quelque 10 à 20 % des enfants ne fréquentaient pas les établissements préscolaires.

(b) Environ 25 % de la totalité des enfants échouaient à l'examen du CPE et abandonnaient leurs études à l'âge de 12 ou 13 ans.

(c) Au niveau secondaire, 24 % des élèves abandonnaient après la dixième classe, et les deux tiers après la onzième.

(d) Les taux de redoublement étaient élevés.

(e) L'écart séparant les meilleurs élèves des plus médiocres était important.

(f) Le système était hautement concurrentiel; il s'en remettait largement à la scolarité privée pour améliorer les résultats aux examens.

(g) Dans certains secteurs, en particulier dans les écoles secondaires privées et à l'université, les investissements étaient insuffisants.

(h) Le système n'avait pas suivi l'évolution des besoins de l'économie. L'enseignement n'avait pas répondu aux besoins du pays dans les secteurs scientifique et technique.

Activités de planification antérieures au Schéma directeur

2.8 Avant le Schéma directeur, qui date de 1991, Maurice a connu de nombreuses activités de planification. Il y a eu des études et des rapports couvrant certains éléments d'un plan, mais rien qui puisse raisonnablement être considéré comme un schéma d'éducation. Les caractéristiques dont on peut penser qu'elles sont essentielles à un schéma sont les suivantes:

(a) son caractère relativement exhaustif et sa cohésion interne;

(b) la certitude que le Schéma s'inspire d'une vision globale de la société;

(c) l'engagement des pouvoirs publics en faveur de sa mise en oeuvre;

(d) la probabilité de trouver les ressources nécessaires à la mise en oeuvre.

2.9 La documentation disponible avant le Schéma directeur couvre un registre étendu. Il existe des études sur le système d'enseignement dans son ensemble (telles que le Rapport Glover de 1982-1983 [4] et le rapport du Symposium international sur l'éducation de 1989). On dispose aussi de déclarations gouvernementales sur la politique de l'éducation (telles que le Rapport Jagatsingh de 1979[5] et le Livre blanc sur l'éducation de 1984), ainsi que d'études sur des questions spécifiques, telles que l'étude de l'Université de Maurice sur les coûts privés de l'éducation[6] et le rapport de l'Atelier sur les écoles dont les résultats sont insuffisants (1987). Enfin, on peut se référer à des études sur l'éducation conçue dans le contexte de l'économie générale et des structures sociales du pays (telles que le Rapport Meade de 1961)[7]. Cependant, aucun de ces documents ne présente toutes les caractéristiques nécessaires à un schéma.

2.10 Si le Schéma directeur a été le premier plan exhaustif pour l'éducation, le ministère de la Planification économique et du développement avait déjà établi une série de plans trisannuels concernant l'économie dans son ensemble. Le Plan national de développement pour 1988-1990 s'appliquait aux principaux secteurs économiques et sociaux, y compris l'éducation; il a fourni le soubassement analytique d'une grande partie du Schéma directeur pour l'éducation, en particulier par sa conception de l'évolution future du marché du travail. Le Plan national mettait l'accent sur la nécessité de revaloriser le niveau des compétences de la main-d'oeuvre – nécessité que reflètent les objectifs du Schéma directeur. Mais il soulignait également les difficultés en matière de prévision :

> La préparation de projections sur l'emploi est un exercice hasardeux, même en période de stabilité économique. Elle est particulièrement ardue quand la croissance future dépend autant de facteurs exogènes que de variables locales. La création d'emplois est dans une large mesure fonction du développement dans le secteur industriel orienté vers l'exportation. Le rôle des politiques publiques consiste, pour l'essentiel, à créer des conditions qui soient favorables à l'investissement privé et à la croissance de la production manufacturière orientée vers l'exportation. Maurice n'a pas effectué le type de planification industrielle qui peut traduire la croissance en projections de demande ferme, et n'est, en fait, pas en mesure de l'effectuer.

2.11 Ainsi, les périodes coloniale et postcoloniale ont vu passer un flot continu de rapports et d'études spécialisées, avec une continuité dans l'argumentation qui va du Rapport Ward, publié en 1941, au Schéma directeur de 1991. Cependant, le Schéma directeur se distingue aisément des études précédentes :

(a) Seuls le Rapport Jagatsingh (1979) et le Livre blanc sur l'éducation (1984) engageaient le Gouvernement à prendre un ensemble de décisions politiques; pratiquement toutes les autres études avaient un rôle consultatif plutôt qu'exécutif.

(b) Seul le rapport Meade situait l'éducation dans son contexte économique et social.

(c) Aucun des rédacteurs des rapports précédents n'avait donné à la consultation de l'opinion publique l'ampleur que lui ont conféré les rédacteurs du Schéma directeur.

(d) La plupart des rapports précédents s'appliquaient à un secteur ou à des problèmes particuliers – enseignement primaire, secondaire, supérieur, ou écoles aux résultats insuffisants. Le Schéma directeur a essayé de présenter un tableau exhaustif et a tenu compte de tous ceux qui participent à l'éducation – enseignants, élèves, familles, collectivités et organisations de bénévoles.

2.12 La production d'études et de rapports en fonction des besoins répondait de moins en moins à la nécessité de donner une orientation à l'enseignement. Comme le reconnaît le Schéma directeur lui-même, les périodes de changement social et économique rapide se traduisent souvent par une disparité croissante entre l'offre d'éducation et les besoins économiques et sociaux.

Les systèmes d'éducation changent lentement. A Maurice et Rodrigues, nous avons près de 400 écoles avec quelque 9.000 enseignants. Chaque école a sa propre histoire, sa propre éthique et ses propres

attentes, ses forces et ses faiblesses, ses habitudes et ses préjugés. Ce qui se passe dans une école est avant tout déterminé par ce qui est arrivé l'année dernière et l'année précédente. Le changement est en général progressif et cumulatif. Il n'est pas facile de rompre avec les habitudes établies.

2.13 Il se peut que l'écart de plus en plus sensible entre l'amélioration des conditions économiques et sociales et les besoins apparents de changement dans le système éducatif ait contribué à créer la demande d'un schéma exhaustif.

3 - LES ORIGINES DU SCHÉMA DIRECTEUR

3.1 En 1990, plusieurs événements ont favorisé l'élaboration d'un schéma d'éducation exhaustif. Deux d'entre eux, en particulier, ont été à l'origine du projet : tout d'abord, l'impact de la Déclaration de Jomtien sur l'éducation pour tous, à laquelle Maurice avait adhéré, et, en second lieu, une réunion de donateurs consacrée au Programme de développement des ressources humaines de Maurice (*Human Resources Development Programme – HRDP*) pour 1990-93, qui a eu lieu quelques jours seulement après la Conférence de Jomtien.

3.2 Ces deux événements étaient complémentaires : la Conférence de Jomtien avait mis l'accent sur l'éducation de base; la réunion du HRDP était centrée sur l'éducation et la formation techniques. Mais elles étaient aussi étroitement liées. La réunion du HRDP soulignait la nécessité d'un «*système éducatif efficace répondant aux besoins de Maurice dans une perspective à moyen ou à long terme*», alors que la délégation mauricienne à Jomtien annonçait son intention de préparer un schéma d'ensemble pour l'éducation.

3.3 D'autres événements ou circonstances ont également joué un rôle. Il y a eu tout d'abord le climat économique général. Bien que le début des années 80 ait été une période de tension économique et financière, l'économie mauricienne avait depuis lors connu une remarquable reprise . A la fin des années 80, le taux de croissance annuel était de 5 à 6 %, et le chômage avait été pratiquement éliminé. Le contraste entre le commencement et la fin de la décennie ressort clairement de la comparaison entre le Livre blanc de 1984 sur l'éducation et les déclarations de la réunion du HRDP (1990). Il était dit dans le Livre blanc :

Nous sommes nécessairement soumis à des contraintes financières et économiques. Dans la situation budgétaire actuelle, toute expansion du système, toute amélioration de la qualité doivent passer soit par des économies dans d'autres domaines, soit par le recours aux ressources extérieures au Gouvernement. De plus, nous serons extrêmement sélectifs dans nos dépenses en capital; aucune dépense d'équipement majeure n'est envisagée au cours des deux prochaines années, et aucun projet impliquant des dépenses de fonctionnement lourdes ne sera entrepris. Ces contraintes financières seront nécessairement reflétées par notre programme.

3.4 On rapprochera cette déclaration de celle du ministre de l'Education lors de la réunion de 1990 du HRDP:

> « Dans le contexte du HRDP, je suis convaincu que le Gouvernement débloquera des ressources complémentaires pour permettre au secteur de l'éducation formelle de remplir pleinement son rôle.
>
> Il ne s'agit certes pas ici de l'attribution d'un chèque en blanc, mais le changement de ton n'en est pas moins frappant. »

3.5 Les facteurs politiques ont joué un rôle important. Le Gouvernement actuel avait été porté au pouvoir sur le slogan du changement. L'éducation est probablement le secteur de l'activité gouvernementale qui à le plus d'impact sur la famille mauricienne. Dans le système démocratique de Maurice, cet impact prend facilement la forme de pressions en faveur d'une action politique. Aucun Gouvernement mauricien ne peut se permettre d'ignorer les préoccupations du public dans un secteur aussi sensible.

3.6 Les politiques des organismes internationaux ont également exercé leur influence. Ils souhaitaient que les projets pour lesquels une aide était requise fassent partie intégrante d'un schéma global reflétant les objectifs, les priorités et les besoins nationaux.

3.7 Enfin, la dernière influence est celle de la réussite de l'économie mauricienne, qui se fondait auparavant sur l'apport d'une main-d'oeuvre aphabétisée et semi-qualifiée. On a estimé que le développement

futur dépendait d'activités très qualifiées exigeant à leur tour une main d'oeuvre plus instruite Il existait donc de multiples raisons de procéder à une révision radicale de tout le système éducatif qui devait en particulier attacher davantage d'importance aux sciences et à la technologie.

4 - OBJECTIFS ET STRUCTURE

4.1 Le Schéma directeur constitue un compromis. L'énoncé de ses objectifs représente un compromis entre les principes de Jomtien et des considérations d'efficacité externes, entre l'éducation considérée comme porteuse d'une valeur intrinsèque et comme un moyen de parvenir à d'autres fins, notamment la croissance industrielle. Ce compromis se retrouve également dans les déclarations de principe générales :

> «L'éducation n'est pas seulement un moyen pour atteindre une fin; elle est aussi une fin en soi. Mieux vaut que les gens soient alphabétisés qu'analphabètes. Il est normal qu'ils acquièrent une série de centres d'intérêt et de connaissances dépassant leur expérience et leurs préoccupations immédiates...
>
> Alors que s'affaiblit l'influence familiale sur la transmission des valeurs, davantage de responsabilité incombe à l'école. Le travail des enseignants n'est pas seulement d'enseigner des faits et des compétences; il est aussi d'influencer les attitudes et les comportements. »

4.2 Le Schéma reflète les buts complexes du système d'éducation dans son ensemble, qui est censé donner aux futurs citoyens (i) les connaissances théoriques et pratiques et la conscience de l'environnement dont ils ont besoin pour remplir effectivement leur fonction dans la société; (ii) un certain degré de mobilité sociale; (iii) des occasions de développer leurs compétences et aptitudes personnelles, aussi bien mentales que physiques; (iv) enfin, la conscience de leurs racines culturelles et l'appréciation des cultures des autres communautés (et donc une incitation à aider à la construction de la nation). Du point de vue de l'économie considérée globalement, le système est destiné à fournir la main-d'oeuvre nécessaire au développement futur.

4.3 Le Schéma comporte six objectifs concrets :

(a) Chaque enfant doit parvenir à un niveau convenu d'éducation de base

(b) La qualité de l'éducation doit être améliorée à tous les niveaux;

(c) Les différences existant entre les chances offertes au cours de la vie qui résultent d'inégalités dans le système éducatif doivent être réduites par l'amélioration des normes dans les écoles dont les résultats laissent à désirer;

(d) Le système éducatif doit contribuer au développement économique et social continu du pays;

(e) Les capacités et les aptitudes de chaque individu qui passe par le système d'éducation doivent être développées dans toute la mesure du possible.

(f) La gestion et la structure du système éducatif doivent promouvoir l'usage le plus efficace possible des ressources.

Ces objectifs sont résumés par les termes d'accès, d'efficacité, d'égalité, de pertinence et de qualité.

4.4 Ils reflètent à la fois tout le registre des préoccupations propres à différents groupes ou personnes et la grande diversité des consultations qui ont eu lieu au cours de la préparation du Schéma. Le style simple, direct et non technique dans lequel le schéma est rédigé démontre combien ses rédacteurs se sont souciés de refléter l'ensemble de ces préoccupations.

4.5 L'organisation du Schéma directeur répond aux besoins des groupes auxquels ses auteurs désiraient s'adresser. Un schéma peut être organisé de deux manières – par objectifs ou par programmes sous-sectoriels. L'avantage de l'organisation par objectifs est que les propositions de programmes contenues dans le schéma

comportent une justification intégrée, alors qu'un schéma organisé par sous-secteurs peut prendre la forme de deux documents distincts – une déclaration d'objectifs et une liste de propositions de programmes – lesquels risquent de présenter des rapports assez lointains. Mais l'organisation d'un schéma par objectifs crée également des problèmes. Elle implique une relation univoque entre les objectifs et les programmes, alors que n'importe quel programme particulier peut en réalité répondre à un certain nombre d'objectifs.

4.6 Dans le cas présent, le Schéma directeur a été organisé par sous-secteurs, décision justifiée par des raisons d'utilité.

Le Schéma directeur a été conçu pour être d'une utilisation aisée. Il a été rédigé de manière telle que les personnes ayant des préoccupations particulières puissent facilement accéder aux sections du Schéma qui présentent pour elles le plus d'intérêt.

4.7 Le caractère distinctif du Schéma directeur réside dans son exhaustivité. Il comporte plus de trois cents propositions spécifiques. Mais l'exhaustivité est à la fois une force et une faiblesse. Sa force est de fournir un cadre au système considéré dans son ensemble, ce qui est particulièrement utile aux participants au système éducatif qui effectuent un travail de routine : ce qui est fait au cours de l'année reflète ce qui s'est fait l'année précédente. Le Schéma offre une incitation à réfléchir à ce que l'on fait, et à la manière de mieux le faire. Il fournit un cadre à la prospective, à une vision positivement critique de ce qui se passe dans chaque partie du système. D'autre part, la faiblesse inhérente à son exhaustivité réside dans le fait que le Schéma fournit des indications insuffisantes sur les priorités relatives et que les activités ne s'accordent pas parfaitement avec les ressources.

5 - LES DIFFÉRENTS STADES DE LA PLANIFICATION

5.1 L'élément principal du Schéma directeur est la proposition d'une scolarité minimale de neuf ans pour tous les enfants. Cet élément, dans sa complexité et son importance, donne un bon exemple de l'émergence du Schéma après le passage par les stades suivants :

(a) L'identification d'un problème;

(b) L'analyse de solutions potentielles dans le contexte des objectifs du plan;

(c) La formulation de propositions aux niveaux officiel et technique;

(d) L'acceptation de solutions au niveau politique et leur incorporation au plan

Nous allons décrire chacun de ces stades.

Identification d'un problème

5.2 Les inégalités au sein du système scolaire sont reconnues depuis longtemps. Elles peuvent être observées au niveau des enfants ou au niveau de l'école. Le signe d'inégalité le plus visible dans le système mauricien est le taux d'échec des enfants à la fin du cycle primaire. Quelque 30 % de la totalité des enfants échouent à l'examen du CPE après deux tentatives et abandonnent le système scolaire formel. On estime qu'environ 8 % de ceux qui quittent l'école primaire sont incapables de lire ou d'écrire dans quelque langue que ce soit. Bien que cette proportion soit faible en regard des critères internationaux, le personnel enseignant mauricien y a cependant vu un défi à relever.

5.3 Au cours des années 80, des études sur les profils scolaires ont non seulement confirmé que certains enfants réussissent mieux que d'autres à l'école, mais ont aussi révélé que certaines écoles obtiennent régulièrement de meilleurs résultats que d'autres. Alors que, dans certains établissements, plus des trois quarts des enfants obtiennent chaque année le CPE, dans d'autres écoles, le taux de réussite se situe régulièrement en dessous de 30 %. Un système dans lequel l'échec affecte une proportion d'enfants qui va du quart au tiers des effectifs scolaires est considéré comme peu rentable, inégalitaire et inapte à répondre aux besoins du pays. De plus, le système éducatif rejette des quantités d'enfants à l'âge de 12 ou 13 ans, alors que le système socio-économique ne leur permet pas de trouver un emploi avant 15 ans, ce qui crée une situation propice aux emplois illégaux et à l'exploitation des jeunes.

Analyse des données

5.4 Cette prise de conscience du problème a suscité deux séries d'études : l'une qualitative, centrée sur les écoles à faible niveau de réussite, l'autre quantitative, centrée sur les élèves en difficulté scolaire. Tout d'abord, un atelier largement représentatif sur les programmes destinés aux écoles à faible niveau de réussite a été organisé en 1987. Cet atelier a identifié toute une série de causes possibles des mauvaises performances scolaires.

(a) Les parents peuvent se désintéresser de ce que font leurs enfants à l'école, ou avoir pour eux des aspirations limitées ou de faibles espérances. Ils peuvent exercer sur l'école une pression insuffisante.

(b) Les conditions de vie peuvent être médiocres; les livres peuvent faire défaut dans les familles.

(c) Les enfants peuvent être mal nourris. L'école peut être dépourvue des ressources humaines et matérielles nécessaires à un enseignement efficace.

(d) Les programmes d'enseignement peuvent être inadaptés aux besoins des enfants.

(e) Les examens peuvent être conduits dans une langue que les enfants ne comprennent pas.

(f) Les enseignants peuvent manquer des connaissances et des capacités nécessaires pour enseigner des classes dont les élèves ont des difficultés scolaires.

(g) Les élèves peuvent être faiblement motivés.

5.5 En second lieu, le *Mauritius Examinations Syndicate (MES)* (Association mauricienne pour les examens scolaires) a effectué une étude sur un échantillon de 800 élèves répartis dans 40 écoles. Cette étude a révélé que, parmi les éléments laissant prévoir la réussite au CPE, les plus importants sont l'intelligence générale de l'enfant, les facilités extrascolaires mises à sa disposition (y compris l'enseignement privé et les textes de lecture complémentaires) et le statut socio-économique des parents.

5.6 Aucun de ces rapports n'a jamais suggéré qu'il fallait prolonger la période de l'éducation de base au-delà de six années. Cette proposition est apparue, parmi beaucoup d'autres, à l'occasion d'un Symposium international sur l'éducation organisé à Maurice en 1989 : «*Dans un pays en développement comme Maurice, les enfants auront besoin d'une éducation plus longue que celle qu'ils peuvent acquérir en six ans. Il peut être nécessaire de procéder à une extension quantitative et qualitative de l'éducation, en s'attachant particulièrement aux critères de qualité et d'égalité.* »

5.7 La première étude exhaustive sur l'idée d'une scolarité de neuf ans a été entreprise par un comité de haut niveau[8]. Ce comité n'a pas spécifiquement recommandé l'instauration d'une scolarité de neuf ans, mais il a procédé à l'estimation des ressources requises dans le cadre de différents aménagements et a dressé une liste de préoccupations essentielles. Celles-ci comportent les principes énoncés dans la *Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous* (Déclaration de Jomtien), la nécessité d'éliminer l'analphabétisme et l'incapacité de calculer, la démocratisation de l'éducation, le recours à la discrimination positive pour la promotion de l'égalité dans l'éducation, et la nécessité de prendre en compte l'âge d'embauche légal.

Formulation de propositions

5.8 Le comité de haut niveau a remis son rapport en mai 1990, peu de temps après l'établissement de comités pour l'élaboration du Schéma directeur. Ce rapport a été discuté par le comité directeur et le groupe de travail du Schéma. Un comité spécial a été mis en place pour préciser la proposition. En conclusion du travail de ces comités, un cadre général en vue de l'instauration d'une scolarité de neuf ans a été retenu.

5.9 Deux ensembles de mesures ont été proposés : les unes étaient conçues pour améliorer les performances des élèves jusqu'à la sixième classe, les autres pour améliorer l'accès au niveau postprimaire. Les unes comportaient un système de contrôle continu, un enseignement correctif pour les élèves les plus lents, et la révision de l'examen du CPE afin de mieux mesurer l'acquisition de compétences essentielles par l'apprentissage scolaire. Les autres comportaient l'établissement d'«écoles secondaires de base» pour les élèves n'ayant pas atteint un niveau acceptable en sixième classe. La fonction essentielle de ces écoles devait être de faire accéder les élèves à un niveau minimum d'éducation de base, mais elles devaient également mettre l'accent sur l'enseignement pratique.

5.10 Le projet proposé comprenait des activités très diverses. Au niveau primaire, il fallait développer un système d'évaluation exploitable et acceptable, et convaincre les enseignants de l'utiliser. Il fallait également former des enseignants à l'enseignement correctif. Il fallait adapter le CPE pour qu'il donne une

image plus exacte des capacités des enfants. Les nouvelles «écoles secondaires de base» devaient être planifiées et construites, et il convenait d'élaborer leurs programmes. Enfin, toutes ces activités devaient être mises en oeuvre avec une certaine synchronisation.

Incorporation des solutions

5.11 Le projet a été soumis au Cabinet en décembre 1990, et son inclusion dans le Schéma directeur approuvée. Mais cette insertion du projet n'était pas définitive. Après sa présentation initiale, il devait subir plusieurs changements. Si l'on excepte quelques changements mineurs, qui furent par la suite abandonnés, l'objectif général du projet – assurer à tous les enfants une scolarité de neuf ans – demeurait inchangé. En 1992, on prépara un dossier d'exécution pour le projet de scolarité de neuf ans, dossier qui comportait des informations complémentant celles qui figuraient dans le Schéma directeur. Il présentait en particulier de manière plus détaillée l'impact de la scolarité de neuf ans sur les structures de l'éducation dans son ensemble.

Conclusions

5.12 Ces différents stades – identification des problèmes, analyse des données, formulation de propositions et incorporation des solutions à un programme – s'appliquent à des projets divers, mais pas nécessairement à un plan d'éducation exhaustif. Un ancien ministre de l'Education a exprimé cette constatation en ces termes :

> «Le développement de l'éducation est un processus continu... Les efforts dans notre secteur sont continus et n'ont pas de fin... Le changement délibéré introduit à sa suite d'autres changements qui n'ont pas nécessairement été prévus.[9] »

5.13 A tout moment, il existe un certain nombre de projets ou de propositions qui se trouvent à des stades différents. Certains se rapportent à des problèmes qui viennent d'être reconnus, d'autres arrivent à différents stades de la formulation, et d'autres encore à différentes étapes de la mise en oeuvre. Ce flot de projets est influencé par la présence ou l'absence d'un schéma directeur et des ressources disponibles à ce moment-là. Cependant, un grand nombre de décisions importantes seront prises sans tenir compte d'un plan d'ensemble. Certaines des décisions les plus importantes dans l'histoire de l'éducation à Maurice ont été prises sans analyse préalable. La politique de l'éducation primaire généralisée dans les années 50 et celle de la gratuité de l'enseignement secondaire en 1977 répondaient à la perception de certains besoins , en partie politiques, en partie sociaux. Chacune de ces politiques a eu un effet considérable qui s'est répercuté sur des décennies et dont, comme le souligne Jagatsingh, les effets n'avaient pas été prévus à l'époque.

5.14 Ces exemples d'adoption de politiques particulières éclairent le processus général d'élaboration du Schéma directeur :

(a) Un élément de chance est intervenu dans l'identification des questions importantes développées dans le plan et la période où elles ont été abordées. Ainsi, la Conférence de Jomtien a exercé une influence majeure sur la structure et le contenu du plan.

(b) Plusieurs facteurs expliquent la prompte acceptation du projet prévoyant une scolarité de neuf ans. Rares sont ceux qui ont reconnu la complexité du projet ou les difficultés qu'allait présenter son exécution. En vérité, son apparente simplicité et le fait qu'il ait été considéré comme une simple extension du système existant l'ont fait paraître naturel et inéluctable.

(c) Les projets incorporés au schéma sont des déclarations d'intentions générales; leur incorporation au Schéma publié marque l'une des étapes d'un processus continu. L'inclusion d'un projet proposé dans un Schéma publié a pour objet essentiel de témoigner de l'engagement du Gouvernement – sinon

dans le détail, du moins dans les grandes lignes. Normalement, les propositions détaillées apparaissent en cours d'exécution.

(d) Une proposition majeure concernant un projet donné répond normalement à un ensemble d'objectifs. Ainsi, le projet d'une scolarité de neuf ans avait été conçu pour réduire le gaspillage, améliorer la qualité de la main-d'oeuvre et réduire les inégalités. Etant donné l'ampleur de cette série d'objectifs, il s'adressait à une vaste audience. Le monde des affaires accueillit favorablement un projet susceptible d'améliorer la productivité du travail. De nombreux enseignants réservèrent un accueil favorable à la diminution du taux d'échec scolaire. La question qui se pose aux planificateurs est de savoir si l'ampleur de l'appui acquis par le projet sera suffisante pour maintenir son élan dans le cas où son exécution se révélerait plus difficile que prévue.

6 - LE PROCESSUS DE PLANIFICATION

6.1 Le Schéma directeur de Maurice est né de la concertation et du compromis. Au cours de sa préparation, des personnes et des groupes très nombreux ont été consultés. Au commencement, les planificateurs ont publié des appels dans la presse pour obtenir des opinions sur les problèmes du système d'éducation, sur ce que devraient être ses objectifs à long terme et sur les mesures qui devraient être prises en urgence. Ils ont demandé aux écoles d'apporter leurs suggestions : elles ont proposé plus de 200 mesures. Comme nous l'avons dit, des séminaires ont été organisés : un séminaire à Rodrigues, qui devait aborder les problèmes d'éducation propres à cette île, un autre sur les conditions de travail des enseignants, et un séminaire national qui devait examiner le Schéma directeur dans son ensemble. Des réunions séparées ont eu lieu avec des directeurs d'école, des enseignants, des administrateurs d'établissements scolaires et des étudiants.

6.2 La préface du Schéma directeur décrit ainsi la façon dont il a été établi:

De nombreuses personnes ont aidé à préparer le Schéma directeur. Le travail a commencé en 1990 par un atelier qui a évoqué les grandes questions qui nous préoccupaient. Un comité directeur de haut niveau a été créé sous la présidence du ministre de l'Education... Un groupe de travail pour le Schéma directeur a aussi été constitué. A la suite de l'atelier, des sous-comités sectoriels ont été créés pour rédiger des documents sur des secteurs critiques. Ces documents ont été étudiés au cours des réunions du groupe de travail.

Il est rapidement devenu évident qu'il nous faudrait, avant de poursuivre, prendre des décisions fondamentales sur les propositions formulées en vue du changement de la structure du système scolaire. Ces propositions ont été examinées par le groupe de travail et le comité directeur. A la suite de ces débats, nous avons proposé la mise en place d'un système scolaire généralisé de neuf ans. Ces propositions ont été soumises au Conseil des ministres, qui les a approuvées. Elles ont été publiées sous la forme d'un «Livre vert» en décembre 1990.

A la lumière de cette décision, les documents ont subi une nouvelle révision. Un groupe de rédaction a été constitué : il devait les réviser et en faire un ensemble cohérent. Pour ce faire, on s'est beaucoup inspiré des rapports antérieurs, et les documents techniques fournis par les experts de l'UNESCO, de la Banque mondiale, du PNUD et de l'OIT nous ont été d'une aide considérable.

Au cours de la préparation du Schéma directeur, le public a été largement consulté. Le ministère de l'Education s'est entretenu avec des enseignants, des gestionnaires, des chefs d'établissement, des élèves/étudiants, etc. Dès les premiers stades de la préparation du Plan, nous avons invité le public à apporter ses commentaires et ses suggestions. L'OIT nous a aidés à organiser un séminaire sur le statut des enseignants. Un séminaire s'est tenu à Rodrigues pour examiner les problèmes spécifiques de l'éducation dans l'île. Un grand nombre des recommandations émises au cours de ces deux séminaires ont été incorporées au Schéma directeur. Certains membres du groupe de travail ont participé à un atelier de l'UNESCO sur l'utilisation de modèles dans l'analyse du secteur de l'éducation et l'évaluation des incidences. Après la publication du premier avant-projet complet du Schéma directeur, un séminaire national a été organisé pour discuter des propositions qu'il contenait. Des enseignants, des chefs d'établissement, des gestionnaires scolaires, des administrateurs de l'éducation, des représentants des établissements d'enseignement supérieur, des associations d'enseignants, des syndicats, des autorités responsables de l'enseignement, des organisations d'employeurs et des ONG, ainsi que d'autres personnes concernées par le système éducatif, ont participé à ce séminaire. L'avant-projet a été amendé à la lumière des propositions formulées à cette occasion.

Appui institutionnel et politique

6.3 Ainsi, un large éventail de participants a apporté sa contribution au processus de planification. L'organisation du Schéma lui-même a été le reflet de l'organisation de ces participants. Comme il arrive souvent dans les activités du secteur public, elle a fait intervenir une hiérarchie de comités. L'élément central en était le Cabinet (Conseil des ministres), responsable des politiques d'ensemble et des décisions sur les questions essentielles. Il n'est pas possible d'estimer l'impact du Cabinet sur le contenu ou la structure du Schéma directeur, ni de préciser dans quelle mesure il a répondu à des pressions, électorales et autres. Autant que l'on puisse en juger, le Cabinet a, de manière générale, apporté son appui. Les éléments majeurs du Schéma lui ont été soumis en même temps qu'ils recevaient l'approbation de la structure de comités.

6.4 A l'époque où l'avant-projet complet de Schéma directeur était soumis au Cabinet, celui-ci avait déjà approuvé sept éléments essentiels du Schéma :

(a) le projet de scolarité de neuf ans;

(b) la révision du système d'examens dans l'enseignement primaire;

(c) la création d'un centre national d'élaboration et de recherche sur les programmes scolaires et d'un conseil national d'élaboration des programmes;

(d) l'examen des structures administratives du ministère de l'Education (y compris la création d'un service national d'inspection);

(e) l'établissement d'un Conseil du personnel enseignant;

(f) des mesures destinées à améliorer les conditions de travail des enseignants.

Ainsi, alors que le Cabinet était théoriquement responsable de la structure d'ensemble de la politique de développement de l'éducation, il semble que les décisions aient été prises, dans la pratique, de façon progressive, ce qui présentait l'avantage concrret d'accélérer le processus de prise de décision au niveau du Cabinet.

6.5 Un comité directeur officiel a été établi au niveau central. Il avait pour objet de réunir l'ensemble des principaux décideurs du secteur de l'éducation. Il comprenait le personnel administratif et technique de haut niveau du ministère, les directeurs des organismes d'éducation para-étatiques, le recteur de l'Université, des experts du ministère de la Planification économique, du ministère des Finances, et le représentant résident du PNUD. Il était présidé par le ministre de l'Education. Etant donné l'importance numérique du comité, il s'est rarement réuni. Le fonctionnement quotidien en était assuré par un groupe de travail présidé par un coordonnateur. En principe, le groupe de travail relevait du comité directeur, qui dépendait lui-même du ministère. En fait, dans la pratique, la hiérarchie a été court-circuitée. Le ministre présida en personne un grand nombre de réunions du groupe de travail. La rédaction du Schéma proprement dite s'effectua au sein des sous-comités techniques et du groupe de travail.

6.6 Cependant, ce tableau de la structure de la planification est quelque peu trompeur. La rédaction est normalement une activité individuelle; les discussions en comité sont centrées sur des questions marginales. Les avant-projets issus du comité pouvaient fort bien refléter le point de vue de la personne qui avait préparé l'avant-projet original. Certaines questions ont fait l'objet de débats sérieux à tous les niveaux, mais quelques problèmes importants n'ont guère été examinés. Ainsi, l'exposé des objectifs a été l'oeuvre d'un groupe de personnes très limité et a été approuvé sans avoir donné lieu à un débat approfondi.

Autres contributions

6.7 Outre celui des membres du comité, le Schéma a bénéficié d'autres apports. Les techniciens locaux ont apporté leur contribution et rédigé en fait une partie importante du Plan. La valeur de leur contribution réside dans leur connaissance de la situation de l'éducation et dans le jugement qu'ils portent sur ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Les planificateurs n'ont pas travaillé *ab nihilo*: parmi les questions évoquées, beaucoup avaient été étudiées pendant des années. Les techniciens locaux étaient les dépositaires des connaissances acquises, mais ils avaient peu d'expérience de la planification de l'éducation. Leurs contributions étaient réfléchies, bien informées et imaginatives, mais elles tendaient parfois à être verbeuses et sans grande consistance.

Données

6.8 Un des problèmes auxquels ont dû faire face les planificateurs a été que les données sur le système d'enseignement étaient disponibles mais orientées vers l'administration plutôt que vers la planification. Ces données informaient les planificateurs du nombre des écoles et des effectifs scolaires, mais elles ne spécifiaient pas l'efficience avec laquelle les ressources étaient utilisées, ni la capacité du système de répondre aux besoins du marché du travail ou aux autres exigences de la collectivité.

Appui administratif

6.9 L'autre grande source de ressources à l'intérieur du ministère de l'Education était l'administration. La distinction entre techniciens et administrateurs n'est pas toujours claire; de nombreux techniciens accomplissent des tâches administratives, alors qu'un grand nombre d'administrateurs en poste au ministère de l'Education absorbent de vastes connaissances en matière d'éducation. En fait, deux chapitres du Schéma directeur – et non des moins importants – ont été rédigés par des membres du personnel administratif. Cependant, les administrateurs en tant que tels jouent également un rôle essentiel dans le processus de planification. Ils veillent à ce que les documents soient préparés dans les délais prévus, les dossiers constitués comme il convient et à ce que les activités soient conformes aux décisions prises. En vérité, sans une administration compétente, le processus de planification peut durer indéfiniment sans déboucher sur un résultat utile.

Ressources provenant d'autres ministères

6.10 D'autres secteurs de l'administration ont également apporté leur concours. La section relative au contexte économique a été rédigée par le ministère de la Planification économique. D'autres ministères ont formulé leurs commentaires sur les sections qui ressortissaient de leur compétence.

Le temps considéré comme une ressource

6.11 Le temps a été une autre ressource du processus de planification. En juin 1990, un calendrier provisoire proposé par l'une des organisations internationales prévoyait l'achèvement du Schéma directeur en décembre 1990. Cependant, le plan ne fut pas achevé avant août 1991. Sa préparation demanda donc plus du double du temps prévu à l'origine. Plusieurs raisons expliquent ce dépassement. Tout d'abord, un grand nombre des propositions étaient liées entre elles, si bien qu'un retard dans l'approbation de l'une d'elles pouvait avoir un impact sur l'ensemble. Il est clair qu'il en fut ainsi du projet pour une scolarité de neuf ans. En deuxième lieu, certaines propositions soumises au groupe de travail étaient intrinsèquement sujettes à controverse. Toute proposition susceptible d'affecter – même indirectement – les droits acquis est de nature à retarder le processus d'élaboration d'un consensus. Mais la raison principale du dépassement est le caractère irréaliste du calendrier lui-même, qui reflétait le manque d'expérience de la quasi-totalité des participants.

L'élaboration d'un calendrier incite sans doute au scepticisme, mais elle est nécessaire. Même si elle peut être trompeuse, elle fournit à tout le moins une liste des activités à entreprendre pour la préparation d'un plan. Il est simplement impossible de l'imposer de manière trop rigide.

Coordination et direction

6.12 L'apport final, et sans doute le plus important, de Maurice au processus de planification consistait à en assumer le rôle directeur. Une bonne direction suppose la capacité de définir les objectifs, de persévérer face aux difficultés et au découragement, et d'encourager les autres à participer à son engagement personnel. La rédaction d'un plan requiert un coordonnateur, dont la tâche est complexe. Le coordonnateur doit jouer un rôle d'intermédiaire entre les aspects exécutifs et politiques de la préparation du plan et proposer des structures pour le plan. Il doit être conscient des besoins sociaux auxquels le plan est censé répondre, prendre connaissance des données pertinentes et être préparé à établir lui-même des avant-projets si nécessaire. Enfin, il doit avoir un vision d'ensemble du plan considéré comme une entité, et non comme la simple somme de ses différentes composantes.

6.13 Dans le cas du Schéma directeur de Maurice, le ministre de l'Education a joué ce rôle directeur; sans lui, la plupart des autres ressources intégrées au processus auraient été inopérantes.

6.14 Comme nous l'avons indiqué, les études sur la formulation des politiques dans les petits pays ne peuvent faire abstraction des facteurs personnels. Pour cette raison, les leçons qui se dégagent de ces études peuvent n'être applicables aux autres pays que de manière limitée. Les tentatives pour dépersonnaliser l'expérience risquent d'être vouées à l'échec. Dans le cas de Maurice, c'est le ministre de l'Education qui a pris l'initiative des opérations; il a choisi les principaux acteurs du projet; il a contrôlé la progression des travaux; il a aidé à rétablir le moral lorsqu'il fléchissait; il a réconcilié les participants qu'un conflit opposait; il a réussi à obtenir l'appui de ses collègues du Gouvernement; il a pris l'initiative d'entrer en contact avec des donateurs éventuels; il a entrepris et mené à bien une large consultation populaire pour la préparation du plan.

6.15 Un certain nombre de ses réalisations et de ses spécificités professionnelles l'on aidé à jouer ce rôle:

(a) A l'époque de la préparation du Schéma, il était ministre de l'Education depuis sept ou huit ans. Cette longévité ministérielle inhabituelle lui a donné un vaste acquis de connaissances et la maîtrise d'une quantité de détails. C'est à juste titre que l'on a pu dire de lui qu'il connaissait ses dossiers.

(b) Il bénéficiait de l'appui constant du Premier Ministre. Quand ce dernier a remanié son Cabinet, le ministre de l'Education a été l'un des rares participants au Cabinet précédent à rester à son poste.

(c) De nombreux ministres avaient exercé une profession libérale, souvent celle de médecin ou d'avocat. Le ministre de l'Education, lui, avait été professeur dans une école secondaire. Peut-être les ministres qui ont exercé une profession indépendante sont-ils moins engagés dans leurs fonctions ministérielles que les autres

(d) Le style du ministre était détendu, ouvert et libéral. Dans les débat sur le Schéma, la liberté d'expression était considérée comme allant de soi. C'est sans doute pour cela que toutes les opinions pertinentes ont pu s'exprimer;

(e) Enfin, comme tous les dirigeants qui connaissent la réussite dans un régime démocratique, il était doté d'un sens politique aigu. Il savait identifier et recruter les alliés potentiels, consulter ceux qui exprimaient des préoccupations dans son secteur d'intervention, maintenir le contact avec les parents, les enseignants, les étudiants, les syndicats, les employeurs, les groupes religieux et les organisations non gouvernementales, et prendre en compte leurs préoccupations. Mais il suivait aussi son propre programme. Son sens politique lui a permis de concilier sa vision personnelle avec les exigences de ceux qui étaient impliqués, directement ou indirectement, dans le système.

6.16 Au fil des années, le ministre de l'Education a dû accepter des compromis. Ainsi, le Gouvernement a proposé que les enseignants des écoles bénéficiaires d'une aide (comme les écoles catholiques) soient recrutés sans considération de race ni de religion. Cependant, l'Eglise catholique souhaitait appliquer ses propres critères au recrutement des enseignants, exigence que le Gouvernement jugeait déplacée, puisque les écoles catholiques accueillaient des élèves de toutes confessions. En définitive, le Gouvernement accepta un compromis pour éviter un conflit dommageable. Sans doute l'expérience de ce conflit potentiel a-t-elle contribué à une meilleure compréhension politique du ministre et aidé à affronter les problèmes du plan.

Coopération internationale

6.17 Cependant, les ressources présentaient encore une lacune, sur laquelle l'attention du ministre fut attirée en mai 1990 par une lettre adressée par l'UNESCO : [L'UNESCO et la Banque mondiale] considèrent que la préparation du Schéma et des programmes d'action subséquents exigent l'apport de compétences et d'expérience internationales et que la mise en commun des efforts de l'UNESCO et de la Banque mondiale pour un travail entrepris sous votre direction pourrait représenter un bon moyen d'obtenir ces ressources.

6.18 Les organisations internationales ont joué un rôle prépondérant dans l'exercice de planification et y ont grandement contribué. Elles ont choisi et envoyé des experts, mais l'équipe mauricienne ne savait pas grand-chose de leurs compétences ou de leur disposition à travailler dans le cadre d'une équipe mauricienne avant leur arrivée. Quant à leur qualité, elle s'est avérée variable. D'une part, on trouvait des spécialistes qui comblaient une vraie lacune dans les ressources du pays, grâce à leurs connaissances techniques ou à une expérience pertinente. D'autre part, on y trouvait l'auteur d'une étude qui aurait fort bien pu être réalisée avec les seules ressources mauriciennes. Il y eut aussi des situations embarrassantes, par exemple quand un expert en accusa un autre d'incompétence. Peut-être la principale contribution de ces experts a-t-elle été leur capacité d'utilisation effective des données, capacité qui faisait défaut aux Mauriciens.

6.19 Il y eut aussi des faiblesses du côté mauricien dans l'utilisation des experts internationaux. Ces experts peuvent apporter des contributions de deux ordres. Ils peuvent fournir directement une ressource technique, ou bien renforcer l'aptitude de l'administration à accomplir le travail technique. Si les experts internationaux ont indiscutablement contribué de manière directe aux analyses utilisées dans le plan, leur contribution continue a été limitée. Cela reflète en partie l'impossibilité pour le Gouvernement mauricien de nommer des personnels de contrepartie pour poursuivre le travail des experts. La préparation du plan a été considérée comme une activité autonome aboutissant à la publication d'un document et non comme l'une des composantes d'un processus de planification continu. Ainsi, les experts de l'UNESCO ont fourni un encadrement pour l'utilisation de modèles dans l'analyse sectorielle de l'éducation et l'évaluation des incidences. Ils ont préparé pour le système d'enseignement mauricien un modèle qui exigeait une mise à jour régulière. Cependant, une fois le Schéma préparé, ce modèle a été peu employé, et l'administration a rarement demandé des analyses de ce type. En l'absence de demande, ce travail analytique ne sera pas effectué.

6.20 Le risque principal, dans l'emploi d'experts étrangers, est qu'ils prennent en charge la totalité de la préparation du plan. Ce danger résulte du manque de compétences et d'engagement au niveau local : en cas de désaccord, le point de vue de l'expert étranger a toutes chances de l'emporter. Le plan devient alors un plan de l'UNESCO ou de la Banque mondiale plutôt qu'un Schéma national. Plus l'équipe locale est faible, moins les objectifs sont clairement formulés par l'administration du pays, et plus cette éventualité risque de se réaliser.

6.21 Dans le cours de la préparation du Schéma directeur, des tensions se sont produites, mais elles ont été contenues dans certaines limites. Un an avant le commencement du travail sur le plan, un Symposium international sur l'éducation avait été organisé à Maurice, ce qui avait encouragé les Mauriciens à examiner un grand nombre des questions que le plan devait aborder plus tard. De plus, certains éléments du système d'éducation avaient fait l'objet d'études antérieures, et les priorités nationales bénéficiaient d'un large consensus. L'équipe mauricienne a donc eu donc la possibilité de déterminer la structure et le contenu du plan

et de ne pas se retrouver dépendante des experts étrangers pour ses grandes lignes. Sans sous-estimer la contribution des organisations internationales, il est juste de dire que les Mauriciens avaient bien l'impression que ce schéma leur appartenait.

6.22 Le rôle des organisations internationales ne s'est pas limité à l'envoi d'experts techniques. Elles ont étroitement participé à la production du plan. Le représentant résident du PNUD était membre du comité directeur et participait à d'autre comités. Des fonctionnaires de la Banque mondiale et de l'UNESCO ont effectué des visites périodiques afin de noter la progression des travaux et de discuter de questions particulières. Ils ont incité l'équipe mauricienne à terminer le Schéma dans les délais. Lors de son achèvement, l'UNESCO a organisé et accueilli une réunion de donateurs potentiels. Il apparaît probable que l'appui international dont a bénéficié le Schéma a été plus important qu'il ne l'eût été sans la participation active de l'UNESCO et de la Banque mondiale. Cependant, comme dans le cas des experts internationaux, il existait un risque de voir les organisations internationales prendre en charge l'ensemble de l'opération. Il n'en a pas été ainsi, même si des tensions occasionnelles ont pu se faire jour.

7. CONCERTATION ET COMPROMIS

7.1 Le vaste ensemble de consultations que nous avons décrit faisait partie d'une recherche du consensus: il reflétait un élément profondément inscrit dans la culture mauricienne. Eviter les conflits représente une valeur positive pour une société restreinte, pluriethnique, pluriculturelle et pluriconfessionnelle, dans laquelle le compromis est une procédure appréciée. Cette démarche a eu un effet sur le Schéma. Le signe le plus visible en a été que les controverses ont été évitées.

7.2 Ce dernier point est illustré par la solution apportée par le Schéma directeur au problème de la politique linguistique. La langue utilisée pour l'enseignement dans les écoles primaires faisait depuis longtemps l'objet de débats – en partie sur des bases ethniques. La République de Maurice n'a pas de population indigène. Son peuplement résulte d'une immigration, volontaire ou forcée, qui a commencé au XVIIIe siècle. La majorité de la population actuelle est d'origine indienne, mais des groupes importants sont d'origine africaine et européenne, et il existe une communauté chinoise. Les habitants d'origine indienne sont pour l'essentiel hindous ou musulmans; la plupart des Mauriciens d'origine africaine et européenne, ainsi que des Chinois, sont chrétiens, et le plus souvent catholiques. Les langues le plus couramment parlées sont le créole et le bhojpuri; la langue de l'enseignement et du gouvernement est l'anglais; la langue écrite la plus courante est le français, et les langues asiatiques sont enseignées dans les écoles aux enfants qui souhaitent les apprendre. Dans ces conditions, la politique linguistique tend à devenir un problème de communautés.

7.3 S. Bunwaree a dressé une liste d'objections spécifiques à la politique linguistique en milieu scolaire:

> «Le fait que la plupart des enfants scolarisés étudient trois langues (dont aucune n'est une langue vernaculaire) est responsable du nombre élevé d'enfants qui quittent l'école sans avoir acquis une alphabétisation fonctionnelle dans l'une quelconque de ces langues... En dépit du fait que le créole exerce une fonction unificatrice... il demeure inacceptable en tant que langue d'enseignement pour des raisons de statut et de complexité.[10] »

7.4 La question de la politique linguistique a été évoquée au sein du groupe de travail pendant la préparation du Schéma directeur. Mais la proposition a suscité une forte opposition. Certains ont soutenu que la politique linguistique avait été discutée *ad nauseam* pendant des décennies sans que l'on parvienne à une conclusion, et qu'il était donc improbable que l'on puisse obtenir un consensus dans l'élaboration du plan. En fait, le Schéma directeur ne traite pas de la politique linguistique. La question n'est abordée que dans un paragraphe anodin :

> « Maurice possède l'avantage d'être une société plurilingue. Tous les élèves étudient l'anglais et le français, les deux langues internationales. Quelque 70 % des enfants étudient également une langue asiatique. L'enseignement des langues dans les écoles revêt donc une importance majeure. Une étude sur l'enseignement des langues dans les écoles primaires sera diffusée. Une attention particulière sera accordée à l'enseignement de l'anglais et des efforts soutenus seront poursuivis en faveur de l'enseignement effectif du français et des langues asiatiques. De plus, des recherches seront entreprises sur l'enseignement de la lecture dans une société plurilingue. »

7.5 La recherche du consensus a donc pris le pas sur les considérations pédagogiques et sociales, ce qui a généré une certain manque d'action. Il est certes possible que ce résultat ait été plutôt désirable : tout changement dans les modalités existantes aurait pu être à l'origine de divisions dangereuses, et les avantages pédagogiques de cette initiative risquaient d'être en grande mesure compromis par ses conséquences perturbatrices. Cette probabilité devait être confirmée par les événements ultérieurs. En 1994, une commission d'enquête parlementaire a proposé que les résultats obtenus au CPE dans une des langues asiatiques soient pris en compte pour le classement à cet examen. Or, les élèves les mieux classés sont ceux qui peuvent accéder aux meilleures écoles secondaires. Les réactions suscitées par ces propositions se

manifestèrent principalement en fonction de l'appartenance communautaire. L'opposition vint surtout des habitants d'origine africaine ou européenne (dont la plupart n'étudient pas les langues asiatiques), et le soutien apporté à cette proposition fut le fait des habitants d'origine indienne. Ce qui aurait pu, dans le meilleur des cas, être une question donnant lieu à un débat rationnel devint un facteur de division entre communautés. Le fait que les auteurs du Schéma directeur ne se soient pas exprimés au sujet de la politique linguistique est donc défendable en termes pragmatiques; l'acceptation du «moindre mal» se révèle parfois nécessaire en tant que stratégie d'élaboration d'un plan.

8. DEUX DOMAINES PROBLÉMATIQUES

Les enseignants

8.1 L'enseignement est une activité à forte intensité de main d'oeuvre. Un élément essentiel de tout Schéma d'éducation est l'estimation du nombre et de la qualification des enseignants nécessaires. Mais le Schéma directeur est allé plus loin : il a également reconnu l'importance de la coopération de la profession enseignante.

Le Schéma directeur confère des responsabilités supplémentaires aux enseignants. Ceux-ci seront appelés à jouer un rôle plus actif dans les tâches d'évaluation et d'enseignement correctif. Ils seront encouragés à prendre davantage d'initiatives pour adapter les programmes d'enseignement aux besoins de leurs propres élèves comme pour l'élaboration générale de ces programmes. Les chefs d'établissement seront appelés à prendre davantage de responsabilités en matière de gestion de leurs écoles. Le corps enseignant en général sera incité à adhérer aux critères professionnels les plus exigeants. Mais si l'on doit attendre davantage des enseignants, ceux-ci, en contrepartie, souhaiteront raisonnablement obtenir des améliorations de leurs conditions de travail, de leurs possibilités d'accès à la formation et au perfectionnement et de leurs perspectives de carrière. L'élévation du niveau d'engagement du corps enseignant joue un rôle dans tout programme d'amélioration de l'éducation...

Ainsi, le Schéma directeur n'a pas considéré l'amélioration du corps enseignant seulement en termes d'effectifs et de qualifications, mais aussi en termes de moral et d'engagement.

8.2 Cependant, pour de nombreux enseignants, la question centrale est celle des rémunérations. Les enseignants, en particulier ceux qui exercent dans les écoles primaires, se sont longtemps considérés comme sous-payés. Nombre d'entre eux ont vu dans les opérations de planification une occasion d'exercer une pression pour obtenir de meilleurs salaires. Cette attitude a suscité quelques difficultés pour le groupe chargé de la rédaction. Les rémunérations du service public sont déterminées par un comité de recherche sur les salaires, dont le mandat s'applique à tous les personnels de l'Etat, à l'exception de la police. Les salaires d'un groupe ne sont pas traités isolément, mais déterminés par rapport à ceux d'autres groupes comparables. Pour surmonter cette difficulté, un séminaire a proposé d'établir un organisme spécialisé chargé d'étudier les salaires des enseignants. Or, un tel organisme n'aurait pas pu traiter les salaires d'un groupe aussi important en isolant celui-ci d'autres groupes comparables. En fin de compte, la question des rémunérations du corps enseignant a été abordée de manière indirecte : on a procédé à la nomination d'un certain nombre d'enseignants au poste de directeur adjoint, ce qui constituait pour eux une promotion. De plus, on a entrepris un important programme de formation en cours d'emploi pour les enseignants du primaire, et les personnels qui ont mené à bien cette formation ont bénéficié d'une augmentation de salaire.

8.3 Comme nous l'avons vu, l'un des objectifs centraux du Schéma directeur était l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Cette amélioration passait nécessairement par les cours de formation. Selon les propositions du Schéma, pratiquement tous les enseignants du primaire devaient suivre un cours de perfectionnement. Cependant, on ne dispose d'aucune indication concernant l'impact de ces cours sur les résultats obtenus en classe. Bien que le Schéma directeur ait proposé d'étudier l'effet des cours de formation spécifiques sur l'enseignement, ces études n'ont pas encore été effectuées.

8.4 Ces constatations mettent en évidence une faiblesse notoire de la structure de la planification, à savoir une dépendance excessive à l'égard de l'opinion des professionnels. La formation des enseignants incombait au *Mauritius Institute of Education* : il était inévitable que ses représentants soient favorables à la formation des enseignants et ne se montrent pas excessivement critiques à propos des divers cours. Parce que les rédacteurs du Schéma avaient un calendrier à respecter, une controverse avec les professionnels aurait retardé – de manière peut-être indéfinie – l'achèvement de celui-ci. Il y a là un autre exemple de l'application

des critères du «moindre mal». Dans un monde idéal, il serait possible de trouver des solutions idéales; dans le monde réel où des décisions doivent être prises, les compromis avec la perfection s'imposent bien souvent.

L'impact budgétaire

8.5 La lacune la plus sérieuse du Schéma est l'absence de toute estimation de son impact budgétaire. Certes, le coût des projets du Schéma a été soumis à des estimations (les projets étant des activités à mener à bien au cours d'une période déterminée). Mais la plupart des projets supposent des dépenses de fonctionnement. Une nouvelle école emploie des enseignants; il faut l'entretenir; elle créera une demande de biens de consommation. Un cours de formation destiné aux enseignants peut déboucher sur une rémunération supérieure pour ceux dont les qualifications ont été améliorées. Une université ou un institut polytechnique exige un équipement spécial qui doit également être entretenu. Tous ces coûts se perpétuent sans interruption ni arrêt. Ceux qui préparent un Schéma en matière d'éducation doivent se poser la question suivante: est-il raisonnable d'espérer que le budget couvrira tous les coûts de fonctionnement susceptibles d'être générés? Ou bien le Schéma imposera-t-il au budget de fonctionnement une charge qu'il lui sera difficile, voire impossible, de supporter? C'est ainsi que des écoles sont construites puis laissées inoccupées, ou qu'on ne peut utiliser un équipement sophistiqué après l'avoir acquis, faute de disposer des fonds nécessaires. Un Schéma d'éducation requiert donc un schéma budgétaire.

8.6 En fait, les rédacteurs du Schéma directeur ont eu conscience de ces réalités. On a procédé à des estimations des dépenses de fonctionnement résiduelles générées par le Schéma. On a rapproché la croissance attendue du budget de l'éducation de diverses estimations de la croissance du PNB. Il ressort de cet exercice que, sur la base d'hypothèses modestes concernant la croissance économique, il est possible de conclure que le budget de l'éducation ne pèsera pas trop lourdement sur le budget national.

8.7 Cependant, ces estimations n'ont pas été intégrées au Schéma lors de sa publication. Peut-être cette publication s'est-elle heurtée à diverses objections. Il peut arriver qu'un ministre des Finances considère la publication de projections de dépenses budgétaires comme l'équivalent d'un engagement sur les budgets à venir, et que ce genre d'engagement soit jugé indésirable. Peut-être aussi a-t-on considéré que les hypothèses sur lesquelles reposaient ces projections étaient trop incertaines pour mériter d'être publiées. Enfin, les suggestions selon lesquelles une situation budgétaire peut être gérée risquent d'encourager certains services à relâcher leur discipline financière. Quoi qu'il en soit, la seule référence aux questions budgétaires est la suivante :

L'essentiel des dépenses de fonctionnement générées par le Schéma sera assuré par le budget de fonctionnement. Cependant, des économies peuvent être effectuées à l'intérieur du budget. Un comité a déjà été constitué pour examiner les moyens d'améliorer la rentabilité du système d'éducation, tout particulièrement dans la gestion des actifs... Toutes les économies réalisées seront utilisées pour financer une partie des dépenses budgétaires supplémentaires induites par le Plan.

9. MISE EN OEUVRE

9.1 Le Schéma directeur suggère en termes généraux les modalités de sa mise en oeuvre : il s'agit d'un ensemble de propositions hautement complexe qui appelle l'action de plusieurs ministères, services, organisations para-étatiques et organismes non gouvernementaux. Il pose des problèmes majeurs de coordination; il exige un engagement sérieux de tous ceux qui participent au système d'éducation ainsi que des arrangements destinés à réduire les conflits et les incohérences.

9.2 La proposition essentielle concernant la mise en oeuvre a été la création de l'Unité de mise en oeuvre et de coordination du Schéma directeur (*Master Plan Implementation and Coordination Unit – MPICU*), qui devait être établie par le ministère de l'Education. Cet organisme devait assumer la responsabilité générale du lancement et de l'exécution de toute action faisant suite aux propositions du Plan. Il devait avoir pour fonctions initiales :

(a) d'analyser toutes les propositions du Schéma et d'identifier le service gouvernemental, l'organisme para-étatique ou toute autre organisation qui serait immédiatement responsable de l'action correspondante;

(b) de demander aux personnes concernées d'élaborer des programmes échelonnés pour la mise en oeuvre de la section du Schéma dont elles étaient responsables, en spécifiant les actions à entreprendre, les ressources nécessaires et les réalisations attendues à différentes époques;

(c) de préparer, à partir de ces propositions, un programme coordonné de travail sur le Schéma directeur, ainsi que des estimations des ressources nécessaires à différents stades et des résultats attendus.

9.3 Cependant, certaines des propositions du Schéma étaient trop complexes pour être traitées par cette méthode. Comme nous l'avons indiqué, le projet pour une scolarité de neuf ans supposait une action menée par plusieurs institutions; il n'était pas réaliste d'identifier un seul agent d'exécution pour l'ensemble d'activités complexe qui était en jeu. Le MPICU devait identifier toute proposition complexe de ce type et en assumer la responsabilité.

9.4 Les grandes lignes de ces propositions ont été suivies, à quelques exceptions importantes près. Il s'est avéré impraticable de créer un organisme central d'exécution ; il est apparu que la responsabilité de la mise en oeuvre devait incomber aux agents d'exécution eux-mêmes. L'organisme central a donc été rebaptisé Unité de coordination du Schéma directeur (*Master Plan Coordination Unit – MPCU).*

9.5 En deuxième lieu, l'unité spéciale de coordination pour la scolarité de neuf ans n'a jamais été constituée, bien qu'un plan du système de scolarité de neuf ans ait été élaboré en 1992. Ce document dressait la liste des activités nécessaires et des ressources requises pour un vaste gamme d'activités menées dans cette perspective.

9.6 Le MPCU a identifié des organismes d'exécution pour la majeure partie du Schéma. Il leur a été demandé de préparer des plans d'action pour leurs secteurs respectifs. Les résultats ont été inégaux. En règle générale, les programmes pour lesquels on disposait d'une expérience adéquate ou dont l'agent d'exécution était un organisme professionnel ont donné lieu à des plans d'action et ont été mis en oeuvre. Ainsi, le ministère disposait d'une certaine expérience de la construction d'écoles : les projets qui comportaient la construction de bâtiments nouveaux ont été réalisés sans retards excessifs. Le MES était chargé de la révision de l'examen du CPE. Cette association est un organisme professionnel, qui possède une certaine expérience acquise sur le terrain; elle a participé aussi bien à la formulation du programme de révision du CPE qu'à sa mise en oeuvre.

9.7 En revanche, d'autres parties du Schéma ont rencontré des problèmes de mise en oeuvre.

(a) On n'a pas, à l'origine, apprécié à sa juste valeur le besoin de synchronisation entre les différents éléments de programmes complexes, et la nécessité de créer des réseaux appropriés. L'absence de responsabilités clairement définies dans la coordination de tels projets a été génératrice de retards et de confusion.

(b) Comme dans toute fonction publique, l'organisation du ministère de l'Education est hiérarchisée. Le MPCU n'avait pas l'autorité nécessaire pour donner aux autres branches de l'administration des instructions sur ce qu'elles devaient faire, et sur la manière de le faire.

(c) La plupart des agents d'exécution étaient des services administratifs. Certains des fonctionnaires concernés n'avaient pas participé à la préparation du Schéma et n'éprouvaient aucun sentiment de propriété à l'égard de ses propositions. Il n'était donc guère surprenant qu'il accordent la priorité, dans leur travail, aux activités de routine, et non à ce qui risquait fort de leur apparaître comme de lourdes tâches supplémentaires.

(d) Il n'existait aucun mécanisme permettant d'établir clairement les priorités. On a préparé des plans d'action pour des secteurs particuliers, mais aucun tableau d'ensemble ne s'est dégagé. Des modalités ont été convenues en vue d'un suivi régulier de l'avancement des travaux effectués sur le Schéma, mais les rapports rédigés ne tenaient pas compte de l'importance relative des choses. Cela reflète, dans une certaine mesure, l'absence de tout énoncé des priorités dans le Schéma, même si celui-ci distingue, dans chaque secteur, les mesures à court terme et les objectifs à long terme.

9.8 Si l'on peut en juger d'après l'expérience mauricienne, il existe plusieurs conditions à la réussite de la mise en oeuvre d'un projet :

(a) Un projet qui repose sur l'action menée par un seul petit groupe a plus de chances de réussite qu'un projet qui exige la coordination entre un certain nombre d'agents d'exécution qui accomplissent un vaste ensemble d'activités. Ainsi, comme nous l'avons vu, les programmes de construction scolaire ont plus de chances d'être mis en oeuvre avec succès que des propositions comportant tout un ensemble d'activités disparates.

(b) Un programme a plus de chances de réussite si l'agent d'exécution détient une expérience ou des compétences professionnelles pertinentes. C'est par exemple le cas, comme nous l'avons vu, de la révision du CPE, qui dépendait du MES.

(c) Un projet qui dispose d'un solide ensemble d'appuis est plus facile à mettre en oeuvre qu'un projet qui n'en bénéficie pas. Ce soutien peut revêtir plusieurs formes. Dans un système démocratique tel que celui de la République de Maurice, il peut se traduire par la voie du scrutin. Ainsi, la gratuité de l'enseignement secondaire a été instaurée en 1977 à la suite de promesses formulées lors des élections générales. De même, la construction de nouvelles écoles primaires est une initiative conforme aux voeux de l'opinion. Il n'est pas rare que des questions soient posées au Parlement sur la progression des travaux de construction ou d'amélioration de bâtiments scolaires.

(d) Un projet qui est la continuation d'un programme existant a plus de chances de réussite que celui qui exige de la politique de l'éducation. qu'elle s'engage sur une voie nouvelle.

(e) Les projets qui menacent les emplois, les perspectives de promotion, le confort ou même les habitudes d'un nombre substantiel de personnes risquent fort d'être difficiles à mettre en oeuvre. Ainsi, la proposition d'instituer un inspectorat national a dû faire face à certains problèmes à cause de ses incidences possibles sur les inspecteurs actuellement en fonction. Une proposition en vue de la mise en place d'un contrôle général continu dans les écoles primaires se révèle difficile à mettre

en oeuvre, peut-être à cause de la charge de travail supplémentaire que l'on peut en attendre pour les enseignants.

(f) Un élément essentiel de la réussite est la libre circulation de l'information. Pour qu'un changement radical soit accepté, il faut qu'il soit compris. Les principaux intéressés – enseignants, parents et autres – doivent comprendre ce qui est projeté et ce que l'on attend d'eux. L'une des faiblesses du programme en vue d'une scolarité de neuf ans est que rares sont ceux qui semblent en avoir été informés ou l'avoir compris. Dans ces cas-là, la connaissance est remplacée par les ragots, les rumeurs et les partis pris.

9.9 Le Schéma directeur prévoyait une grande étude sur l'avancement des travaux après trois ans de fonctionnement. Celle-ci a eu lieu en avril 1995, trois ans et demi après l'achèvement du Schéma. Elle a été l'occasion de procéder à un examen critique des réussites et des faiblesses de l'entreprise. Les conclusions de cette étude sont en cours d'analyse.

10 - RÉFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION

10.1 De nombreux observateurs ont jugé que le Schéma directeur mauricien était une réussite. Ce jugement repose probablement sur un certain nombre de raisons :

(a) il aborde des questions importantes;

(b) ses propositions sont pertinentes et réalistes;

(c) il suscite un appui d'un niveau satisfaisant, que ce soit au niveau national ou à l'échelle internationale;

(d) il a pour effet un enchaînement de décisions et d'événements qui n'auraient pas existé sans lui.

10.2 Lorsqu'on lit le Schéma directeur trois ans après son achèvement, on prend conscience à la fois de ses points forts et de ses faiblesses. Il ne fait aucun doute qu'il a défini des questions importantes. Un grand nombre de ses propositions ont bénéficié d'un appui général, y compris l'appui financier des organisations internationales, et beaucoup d'entre elles ont été mises en oeuvre. Il est encore l'objet de controverses, mais il n'est pas tombé dans l'oubli sur un coin d'étagère. Pourtant, comme nous l'avons noté, il présente certaines insuffisances . Son caractère exhaustif a notamment rendu impossible de fixer des priorités. Par ailleurs, pour un grand nombre de ses propositions, l'origine des ressources correspondantes a été laissée dans le flou.

10.3 Cependant, juger de la réussite ou de l'échec est une entreprise à long terme qui requiert la connaissance d'un avenir incertain. Les élèves d'aujourd'hui peuvent être les dirigeants industriels de demain – ou les chômeurs de demain. La planification prospective suppose un acte de foi. De plus, les processus de prise de décision qui aboutissent à l'émergence d'un plan doivent laisser leur place aux compromis, ainsi qu'à l'acceptation de l'incertitude et du «moindre mal».

10.4 Comment l'expérience mauricienne peut-elle aider les planificateurs de l'éducation en d'autres lieux? Autrement dit, dans quelle mesure cette expérience est-elle spécifique, et dans quelle mesure peut-elle être généralisée? Les gouvernements diffèrent dans leurs objectifs, leurs valeurs, leurs ressources présentes et futures, et leur structure politique. Les situations nationales diffèrent également. Un pays qui compte 50 % d'analphabètes ou qui connaît de sérieuses difficultés de financement ou d'équilibre de sa balance des paiements pourra trouver que les processus consultatifs utilisés à Maurice constituent un luxe superflu. Peut-être le style ouvert adopté par la République de Maurice serait-il peu pertinent dans d'autres pays.

10.5 Il existe aussi des différences sur le plan des valeurs. Le Schéma mauricien met l'accent sur l'équité; il comporte un élément égalitaire, qui reflète une composante des attitudes sociales de la population. Le conflit entre l'égalitarisme et l'élitisme n'a pas été entièrement résolu dans le Schéma directeur, mais la réduction des disparités entre les différents critères de l'offre d'éducation est un élément important de ce programme. D'autres administrations pourront avoir d'autres priorités, qui seront le reflet de valeurs dissemblables, lesquelles suggéreront des procédures différentes.

10.6 La contribution essentielle de l'expérience mauricienne réside peut-être dans le fait qu'elle constitue un encouragement à la réflexion – une source de questions sur un plan plutôt que de réponses. Les questions fondamentales ont-elles été identifiées? A qui s'adresse prioritairement le Schéma, et dans quelle mesure son style et son approche sont-ils appropriés à ces groupes? Jusqu'à quel point le pragmatisme est-il un guide suffisant pour l'action? Jusqu'à quel point et dans quelles circonstances le pragmatisme est-il préférable à la rigueur scientifique dans les analyses? Enfin, comment devons-nous accepter le «moindre mal», et dans quelles circonstances? Autant de questions auxquelles le Schéma directeur mauricien n'apporte pas de

réponses claires. Chacun de ceux qui y ont participé, tout comme les planificateurs d'autres pays, fournira ses propres réponses, sur la base de sa formation, de son expérience et de ses valeurs personnelles.

---

1. Séminaire international sur l'éducation, Maurice, avril 1989, *Country paper on Mauritius*. Les chiffres ont été actualisés.
2. Percy Selwyn, «Some economic policy issues in small countries», in *Educational development for the small States of the Commonwealth*. Réunion d'experts de l'ensemble du Commonwealth, Secrétariat du Commonwealth, 1985.
3. Secrétariat du Commonwealth, «The Challenge of scale», *Educational Development in small States of the Commonwealth*, 1984.
4. *We have all been children*, rapport de la Commission d'enquête sur l'éducation présidée par Victor Glover.
5. Hon. Kher Jagatsingh, *The future in our hands*, Mauritian Education for Today and Tomorrow, 1979.
6. Université de Maurice, *The private cost of education*, janvier 1988.
7. J.E. Meade *et al.*, *The economic and social structure of Mauritius*, 1961.
8. *Proposal for structural reform. Report of the High Level Committee on a Proposed Nine Year Schooling System*, mai 1990. Le président de ce comité a fait partie de la délégation mauricienne à la Conférence de Jomtien.
9. Hon. Kher Jagatsingh, *The future in our hands, op. cit.*
10. Sheila S. Bunwaree, *Mauritian education in a global economy*, Editions de l'océan Indien, 1994.

Le processus d'élaboration d'une politique éducative efficace est au centre de la démarche adoptée par de nombreux pays africains qui ont entrepris de réformer leur secteur éducatif.

La DAE, en coopération avec l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, a apporté son soutien à la rédaction de six études de cas sur le processus d'élaboration d'une politique éducative en Afrique. Les études de cas, rédigées par des chercheurs africains, donnent un aperçu d'expériences variées du cycle de formation, d'articulation, de diffusion et de mise en oeuvre d'une politique dans les pays suivants: le Bénin, le Ghana, la Guinée, Maurice, le Mozambique, et l'Ouganda.

Association pour le développement de l'éducation en Afrique
Institut International de planification de l'éducation
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France